GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

La riforma costituzionale e la palla in tribuna

Riflessioni sulle ragioni del NO

di Giuseppe Mandalà

3 marzo 2026

Con il referendum del 22 e 23 marzo la cittadinanza italiana sarà chiamata a dire SÌ o NO alla riforma introdotta dalla Legge Costituzionale “approvata in seconda votazione a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna camera” recante “Norme in matria di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare” pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 30.10.2025.

Il voto referendario trasferisce “al popolo” la responsabilità di decidere le “magnifiche sorti e progressive” dell’ordinamento giudiziario: la riforma interviene, infatti, su uno dei gangli del sistema democratico, quello della separazione dei poteri, sancito, tra l’altro, dall’art. 104 della Costituzione (che in parte qua, nella lettera, non è stato modificato) che così recita “La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere”.

La delicatezza del quesito referendario rende imperativo chiedersi il perché di questa riforma e, dunque, comprendere quali siano le ragioni del SÌ.

Perché, vedete, prescindendo dal contesto politico e dalle reali o presunte ragioni politiche in cui e da cui questa riforma è stata concepita, coltivata e approvata, le ragioni del NO alla sua conferma referendaria si colgono tutte nella debolezza e nella evanescenza delle ragioni del SÌ.

Il c.d. “onere della prova”, per utilizzare un gergo leguleio caro agli avvocati civilisti quanto a quelli penalisti, l’onere della prova delle ragioni fondanti della Riforma costituzionale, dicevo, è a carico di chi ha approvato e oggi sostiene questa riforma.

I fautori del SÌ ritengono, infatti, che questa riforma realizzi una priorità ordinamentale del sistema giudiziario, non più rinviabile dopo la riforma del processo penale come processo accusatorio fondato sulla assoluta parità delle “parti” di fronte al giudice terzo.

Solo la separazione delle carriere tra Giudici e Pubblici Ministeri, con la costituzione di due distinti Consigli Superiori della Magistratura e della Alta Corte Disciplinare, potrebbe garantire questa parità tra le parti del processo penale.

Al fine di spiegare la necessità “costituzionale” di questa separazione, i sostenitori del SÌ ne ipostatizzano le ragioni brandendo la famosa metafora della partita di calcio: l’imputato e il suo difensore sarebbero chiamati a disputarsi questa partita contro il pubblico ministero, salvo poi accorgersi che la partita è truccata perché l’arbitro (il Giudice) è un collega, amico o addirittura un tifoso del pubblico ministero.

Alla metafora calcistica i supporter del SÌ aggiungono che la separazione delle carriere costituisce principio cardine delle democrazie occidentali più avanzate e allungano sul tavolo una sfilza di elenchi di paesi civili tra i quali non è compresa l’Italia.

Ribadiscono, sempre gli stessi, l’importanza della separazione delle carriere invocando l’idiomatismo de “la moglie di Cesare”: perché il vero problema, infine, non è l’essere imparziali ma sfuggire dal sospetto di non essere tali.

Concludono affermando l’importanza della cultura della giurisdizione, ché solo grazie a questa riforma troverebbe finalmente lo spazio per il suo “rinnovamento”, a tutto vantaggio della figura del pubblico ministero, oggi eccessivamente attestato su ruoli di contrapposizione e financo polizieschi.

Questi argomenti – accompagnati da quello relativo al contrasto al correntismo “politico” della magistratura” ora compensato dal sorteggio (in purezza) dei componenti degli organi di autogoverno e con la sottrazione al Csm della potestà disciplinare mediante l’istituzione dell’Alta Corte – questi argomenti, dicevo, dovrebbero giustificare la riforma non di uno, non di due, ma di ben sette articoli della Carta Costituzionale.

Quegli stessi articoli che, nel quadro costituzionale discusso, voluto e approvato dai nostri padri costituenti (non già da una minoranza del paese) oggi regolano la separazione dei poteri e

garantiscono il loro delicato equilibrio fatto di pesi e contrappesi.

Sono questi argomenti che giustificano la riforma costituzionale sottoposta al voto referendario?

A me pare di NO.

La sensazione è quella di essere chiamati a decidere se sottoporci oppure no a un importante intervento chirurgico senza che nessuno ci abbia spiegato l'effettiva necessità ma solo i gravi rischi che potrebbero derivare dalla sua mancata riuscita.

Come se, lamentando un mal di testa, ci venga proposta come cura una lobotomia, ma solo per provare l'effetto che farà nel nostro organismo questo "cambiamento".

La metafora della partita di calcio vale solo nella misura in cui emerge l'impaurito tentativo di buttare la palla in tribuna.

Al pubblico ministero viene, infatti, attribuito un ruolo di "parte" in senso sostanziale che non si addice alla sua natura di organo giurisdizionale.

Sul punto mi sia consentito di citare Salvatore Satta, maestro di tutti i giuristi, passati, presenti e futuri, che con la nota raffinatezza di pensiero e di penna, diceva: "… è parso a molti che la figura di questo organo debba ricondursi a quella della parte … ma non occorre molto per comprendere come le due posizioni siano nettamente antitetiche e nulla esse abbiano di comune sempre che naturalmente si voglia assumere il concetto di parte nel senso tecnico giuridico … e non un senso generico, metagiuridico … La parte infatti persegue con la sua azione … un proprio interesse … il Pubblico Ministero non persegue un interesse proprio o altrui ma soltanto la realizzazione della volontà della legge o, se di un interesse di vuole parlare, esso è dato unicamente dall'esercizio della giurisdizione e dal corretto esercizio della giurisdizione … La verità è che la funzione (e l'interesse) del pubblico ministero non ha corrispondenza che nella funzione (e nell'interesse) del giudice, il quale anch'egli vigila all'osservanza della legge e continuamente l'attua nell'esercizio della giurisdizione: onde la conclusione che se ne deve trarre è che il pubblico ministero è, come il giudice, un organo schiettamente giurisdizionale"**[1]**

Gli amici giuristi, sostenitori del SI, di fronte a questo lucido pensiero, hanno obiettato, in ordine sparso:

- che la citazione è decontestualizzata e vale solo nel processo civile;
- che il pubblico ministero persegue un interesse "che è quello della collettività";
- che è un pensiero che "risente del contesto storico in cui fu elaborato";
- di "andare a vedere qualche bel processo penale.

Di nuovo la palla in tribuna.

La riflessione di Salvatore Satta attinge direttamente dalla Legge sull'ordinamento giudiziario e prescinde dal "tipo" di processo nel quale il pubblico ministero è chiamato a svolgere le sue funzioni.

In questo, a mio avviso, la citazione "buca" il tempo e si rende attuale, evidenziando la "vicinanza ontologica" del Pubblico Ministero al Giudice, nel suo (anche con la riforma) immutato ruolo e funzione di organo giurisdizionale (ciò che lo rende, forse, parte tecnica ma certamente e necessariamente non sostanziale).

È la Costituzione, peraltro, che afferma che la giurisdizione è esercitata dai magistrati ordinari e, nonostante la riforma, il pubblico ministero resta un magistrato ordinario ed esercita la funzione giurisdizionale, esattamente per come riportato nella citazione di Satta.

L'interesse della collettività, inoltre, non può ridursi all'interesse pubblico soggettivizzato in una qualche pubblica amministrazione (che diventa parte quando si contrappone all'interesse del privato nell'esercizio del potere) ma è l'interesse dello stesso "popolo italiano" in nome del quale il giudice pronuncia sentenza.

E infine: d'accordo, andiamo pure a "vedere" un processo penale. Ma andiamo anche ad assistere a un processo civile, giriamo pure tutte le cancellerie: scopriremo che la separazione delle carriere è solo un "feticcio" del tutto inidoneo a risolvere i mali della Giustizia.

Le ragioni del SÌ non sono sostenute neppure dall'argomento comparativo: troppo semplice, troppo banale, anche di basso profilo: come si fa a "comparare" un frammento del complesso equilibrio di poteri realizzato nel nostro sistema con quello di altri paesi che hanno sistemi ordinamentali e di equilibrio dei poteri del tutto differenti?

Per quanto riguarda la questione della "colleganza" tra magistrati del pubblico ministero e giudici, se fosse un argomento davvero decisivo per riformare sul punto in modo così importante la Costituzione, ci dovremmo porre lo stesso problema per le carriere di giudici di grado diverso: il giudice dell'appello rispetto al giudice di primo grado, il giudice del riesame rispetto al gip/gup, il giudice collegiale rispetto al giudice monocratico. Senza contare che la rilevanza di questa "ragione" svanisce del tutto al cospetto di una riforma costituzionale che attribuisce all'Alta Corte Disciplinare la competenza funzionale per decidere l'appello contro le sue stesse sentenze.

E vogliamo ricordare che la magistratura onoraria – che regge, per quasi la metà, il peso del sistema giudiziario – è composta anche se non in prevalenza da (colleghi) "avvocati"?

Non posso che condividere la riflessione sull'importanza della "cultura della giurisdizione", ma per il suo "rinnovamento" non credo sia necessaria una riforma costituzionale. Al contrario, a mio avviso, questa riforma contribuisce, proprio con la separazione delle carriere, all'allontanamento del pubblico ministero dalle guarentigie di quell'orbita.

Ci sono ragioni per votare NO alla riforma costituzionale che vanno oltre la debolezza delle ragioni del SÌ.

Le ragioni del SÌ, quelle che fanno leva sull'imputato giudicato dal Giudice "amico" del pubblico ministero accusatore fanno certamente presa sulla "pancia" della cittadinanza chiamata al voto referendario.

Ma se il voto ci chiama ad esprimere un consenso, questo deve essere informato e basata non già sulla pancia ma sulla ragione, quella stessa ragione da cui, come diceva Leonardo Sciascia, libertà e giustizia "scaturiscono"**[2]**.

Ebbene, questa riforma non solo non è sostenuta da plausibili ragioni ma è anche intrinsecamente irragionevole e contraddittoria.

Piuttosto che occuparsi della "separazione delle carriere" dei magistrati, spezza la magistratura in due tronconi e frammenta la stessa giurisdizione.

Ma frammentare la giurisdizione significa indebolirla, incrinando l'equilibrio tra i poteri dello Stato a detrimento di quello giurisdizionale, il cui esercizio è (ancora) assegnato ai magistrati ordinari appartenenti a un "ordine autonomo da ogni altro potere".

È stato detto che verranno introdotti correttivi, come per altre riforme in materia di Giustizia. Ma va ricordato che le precedenti riforme sono state approvate con legge ordinaria, la cui coerenza con il sistema è pur sempre garantita dall'ombrello della Carta Costituzionale.

In questo caso, invece, di questo ombrello si vuole modificare l'estensione, l'apertura, la tenuta.

Vengono introdotti nuovi assetti e nuovi principi con disinvolta valutazione degli effetti che produrranno sull'equilibrio dei poteri dello Stato, sui loro pesi e contrappesi.

Introducendo il sorteggio come criterio di composizione (togata) dei due Csm il riformatore costituzionale agisce come se il solo essere magistrato, il solo avere vinto un concorso, implichi necessariamente in qualunque magistrato il possesso delle competenze necessarie per svolgere funzioni amministrative (assunzioni, trasferimenti, valutazioni di professionalità, conferimenti di funzioni): è una sublimazione mostruosa del principio dell'uno vale uno che eleva

pericolosamente, a rango di principio costituzionale il “caso assoluto” come criterio generale di selezione della classe dirigente.

È anche una riforma schizofrenica: l’art. 102 Cost. comma 1 non è stato modificato nella parte in cui assegna la funzione giurisdizionale ai magistrati ordinari e neppure al comma 2 laddove vieta l’istituzione di giudici straordinari e speciali (con la sola possibilità di istituire sezioni specializzate presso gli organi giudiziari ordinari).

Ma allora questa Alta Corte disciplinare che cos’è ? Che cos’è questa corte che esercita “giurisdizione disciplinare” e che pronuncia sentenze appellabili solo davanti a se stessa? È un organo costituzionale che sottrae giurisdizione alla magistratura ordinaria ? È una “nuova giurisdizione” ? Resta dentro o travalica i limiti dell’art. 111 cost. che garantisce l’unitarietà della giurisdizione ?

Discutendo della “utilità” della riforma costituzionale è stato affermato che la riforma costituzionale servirebbe a promuovere cambiamenti seppure non esenti da qualche rischio.

Io ritengo che si debba dire NO a una riforma non necessaria e non esente da rischi per l’ordinamento democratico.

Perché se, come disse qualcuno, Dio non gioca a dadi con l’universo, nessuno si può permettere di giocare a dadi con la Costituzione e con la nostra Democrazia.

---

[1] Salvatore Satta, Diritto Processuale Civile, Padova, 1973.

[2] Leonardo Sciascia, Le Parrocchie di Regalpetra, 1967.

Intervento all’incontro organizzato dal comitato “Giusto dire NO” – Gela (CL) 26 febbraio 2026